Journal of Election and Leadership (JOELS)
ISSN 2723-5149

©LPPM, Universitas Lancang Kuning

Implementation of the Pilot Project Program at the Digital Public Service Mall of Bukittinggi City: An Analysis Using the Van Meter and Van Horn Model

Implementasi Piloting Project Program pada Mal Pelayanan Publik Digital Kota Bukittinggi: Analisis Model Van Meter dan Van Horn

Tri Oktaviana[1*], Irawati[2], Zulfadli[3]
[1,2,3]Faculty of Social Science and Political Science, Andalas University, Padang, Indonesia
**Correspondence Author*: vionaaatriokta@mail.com

Abstract
Digital Public Service Mall is a national bureaucratic reform policy that integrates health worker licensing services through a centralized digital platform, and the City of Bukittinggi was designated as one of ten national pilot project loci and the sole representative of West Sumatra Province. This research aims to analyze the implementation of the pilot project of MPP Digital in Bukittinggi City using the Van Meter and Van Horn (1975) model, which encompasses six indicators: policy standards and objectives, resources, characteristics of implementing agencies, inter-organizational communication and enforcement activities, the disposition of implementers, and economic, social, and political conditions. The research employs a qualitative approach with an intrinsic case study design; data were collected through in-depth interviews with nineteen informants as well as documentary study, and validated through source triangulation. The findings show that the policy's standards and objectives are layered and continuously negotiated; resources display an asymmetric profile, combining strength in technology and authority with weaknesses in financing and data; the characteristics of implementing agencies are marked by heterogeneity in inter-agency work norms; communication occurs across three networks of unequal effectiveness; implementer disposition ranges along a gradient from proactive to compliance-bounded; and economic, social, and political conditions reveal tension between strong political support and constraints of fiscal limitations and digital literacy gaps. The study concludes that the pilot project implementation has been procedurally successful but not yet substantively optimal, with the principal obstacles stemming from weak cross-ministerial institutional interoperability at the central government level rather than from local government capacity. These findings both reinforce and extend the propositions of Van Meter and Van Horn, while also revealing the model's limitations in explaining policies that remain in pilot status and are based on a centralized digital platform.
Keywords: *Policy Implementation; Pilot Project; Digital Public Service Mall; Van Meter and Van Horn; Bukittinggi*

Abstrak
Mal Pelayanan Publik Digital merupakan kebijakan reformasi birokrasi nasional yang mengintegrasikan pelayanan perizinan tenaga kesehatan melalui platform digital terpusat, dan Kota Bukittinggi ditetapkan sebagai salah satu dari sepuluh lokus piloting project nasional sekaligus satu-satunya representasi Provinsi Sumatera Barat. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi piloting project MPP Digital di Kota Bukittinggi menggunakan model Van Meter dan Van Horn (1975), yang mencakup enam indikator: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana, disposisi pelaksana, serta kondisi ekonomi, sosial, dan politik. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus intrinsik; data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan sembilan belas informan serta studi dokumentasi, dan divalidasi melalui triangulasi sumber. Temuan menunjukkan bahwa ukuran dan tujuan kebijakan bersifat berlapis dan terus-menerus dinegosiasikan; sumber daya menampilkan profil asimetris, memadukan kekuatan pada teknologi dan kewenangan dengan kelemahan pada pembiayaan dan data; karakteristik agen pelaksana ditandai

Received (2026-08-19); Accepted (2026-08-26); Published (2026-09-04)

oleh heterogenitas norma kerja antarinstansi; komunikasi berlangsung melalui tiga jaringan dengan tingkat efektivitas yang tidak setara; disposisi pelaksana bergradasi dari proaktif hingga compliance-bounded; dan kondisi ekonomi, sosial, serta politik memperlihatkan ketegangan antara dukungan politik yang kuat dengan keterbatasan fiskal dan kesenjangan literasi digital. Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi piloting project telah berhasil secara prosedural namun belum optimal secara substantif, dengan hambatan utama bersumber dari lemahnya interoperabilitas kelembagaan lintas kementerian di tingkat pemerintah pusat, bukan dari kapasitas pemerintah daerah. Temuan ini sekaligus memperkuat dan memperluas proposisi Van Meter dan Van Horn, sekaligus mengungkap keterbatasan model tersebut dalam menjelaskan kebijakan yang masih berstatus piloting dan berbasis platform digital tersentralisasi.
Kata Kunci : Implementasi Kebijakan; Piloting Project; Mal Pelayanan Publik Digital; Van Meter dan Van Horn; Bukittinggi

1. Pendahuluan

Pelayanan publik adalah hak dasar warga negara yang wajib dipenuhi negara melalui lembaga pemerintahan, dan seiring perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan yang lebih cepat, efisien, transparan, serta akuntabel melalui penerapan pemerintahan elektronik (E-Government) (Dunggio dkk., 2025; Rizky dkk., 2025). Digitalisasi pelayanan publik membawa perubahan signifikan dibandingkan dengan layanan konvensional dan diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 agar pelayanan publik memiliki sistem yang memudahkan masyarakat (Marfu'ah dkk., 2024). Peraturan Presiden Nomor 132 Tahun 2022 tentang Arsitektur Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Nasional selanjutnya memperkuat mandat penyelenggaraan pemerintahan berbasis teknologi informasi dan komunikasi tersebut. Menurut Yandra (2016), e-government terus berkembang dan berdampak pada pembentukan layanan publik yang efektif dan berpusat pada warga, sehingga meningkatkan efisiensi, transparansi, dan aksesibilitas operasional pemerintah serta interaksinya dengan masyarakat (Didin dkk, 2024).

Mal Pelayanan Publik (MPP) Kota Bukittinggi diresmikan pada 31 Agustus 2022 oleh mantan Wakil Presiden K.H. Ma'ruf Amin sekaligus meluncurkan MPP Digital sebagai strategi mempercepat pelayanan publik dan mendorong investasi, dengan lokus pertama dapat diakses di dua puluh satu kabupaten/kota. Kota Bukittinggi kemudian ditunjuk KEMENPAN RB melalui Surat Nomor B/124/PP.99/2023 tanggal 5 Februari 2023 sebagai salah satu dari sepuluh lokus piloting project program MPP Digital Nasional (MPPDN) sekaligus satu-satunya representasi Provinsi Sumatera Barat dan wilayah Sumatera bagian tengah. Kebijakan MPP Digital ini menjembatani integrasi pelayanan perizinan tenaga kesehatan dan tenaga medis lintas kementerian, mulai dari KemenPAN-RB selaku pengembang platform, Kementerian Kesehatan selaku pengelola data Sistem Informasi Sumber Daya Manusia Kesehatan (SISDMK) dan Satu Sehat, hingga pemerintah daerah selaku pelaksana teknis di lapangan.

Penelitian terdahulu mengenai digitalisasi MPP di Indonesia umumnya berfokus pada evaluasi layanan yang telah berjalan definitif. Rafi dkk. (2023) meninjau website Public Service Mall di Daerah Istimewa Yogyakarta dan menemukan pelayanan MPP masih belum maksimal dalam kerangka Agile Governance. Adinda dkk. (2023) menemukan penerapan digitalisasi MPP Kota Pekanbaru belum optimal karena perbedaan sistem antarinstansi. Redha dkk. (2025) mengeksplorasi transformasi digital layanan publik di Kota Batam dan mencatat kemajuan signifikan pada integrasi lebih dari empat ratus layanan dalam MPP. Septian dan Kriswibowo (2024) menemukan DPMPTSP dan Diskominfo Kota Surabaya telah memiliki dasar penilaian yang jelas untuk aplikasi

Surabaya Single Window meski masih kekurangan sumber daya manusia.

Penelitian-penelitian tersebut mengevaluasi MPP yang telah berjalan definitif, sedangkan penelitian ini memberikan kontribusi berbeda dengan menganalisis proses pada masa tahapan piloting project atau uji coba pada MPP Digital, yaitu ketika desain kebijakan, kewenangan, dan sumber daya masih dalam proses pembentukan dan penyesuaian. Kebaruan penelitian ini terletak pada posisi Kota Bukittinggi sebagai lokus pertama piloting project dari Provinsi Sumatera Barat, yang tidak sekadar menjadi utusan biasa melainkan memenuhi syarat dan aturan kebijakan tertentu, sekaligus pada fokus MPP Digital yang secara spesifik mengintegrasikan pelayanan Surat Perizinan Praktik bagi tenaga kesehatan dan tenaga medis.

Secara teoretis, kekosongan ini bukan sekadar persoalan periode waktu penelitian, melainkan mencerminkan asumsi yang berbeda tentang hakikat implementasi itu sendiri. Rafi dkk. (2023), Adinda dkk. (2023), Redha dkk. (2025), serta Septian dan Kriswibowo (2024) secara implisit memperlakukan kebijakan MPP sebagai desain yang telah given dan mapan, sehingga fokus evaluasi tertuju pada kesenjangan antara desain tersebut dengan capaian di lapangan. Perspektif ini memadai untuk kebijakan yang telah berjalan secara definitif, tetapi kurang mampu menangkap dinamika kebijakan yang ukuran, kewenangan, bahkan cakupan layanannya masih terus dinegosiasikan sepanjang proses berlangsung, sebagaimana ditunjukkan oleh Lipsky (1980) bahwa pelaksana lapangan (street-level bureaucrats) kerap berperan aktif membentuk ulang kebijakan melalui praktik diskresi, dan oleh Hjern dan Porter (1981) bahwa implementasi lebih tepat dipahami sebagai struktur jejaring antaraktor yang terus dinegosiasikan ketimbang rantai perintah satu arah dari pusat ke daerah. Fadhila, E (2023) meneliti implementasi kebijakan yang tidak sesuai antara harapan dan pelaksanaan dikarenakan praktik kebijakan yang tidak mempertimbangkan fakta yang ada.

Penelitian ini karenanya tidak hanya mengisi kekosongan empiris berupa lokus dan periode piloting yang belum diteliti, tetapi juga menawarkan sudut pandang teoretis bahwa keberhasilan maupun kegagalan implementasi pada masa piloting project perlu dibaca sebagai hasil negosiasi dan penyesuaian yang berlangsung dinamis, bukan semata sebagai penyimpangan dari cetak biru kebijakan yang telah baku.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini merumuskan pertanyaan penelitian: bagaimana implementasi piloting project program pada Mal Pelayanan Publik Digital di Kota Bukittinggi? Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi tersebut dilihat dari standar dan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap dan kecenderungan (disposisi) pelaksana, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana, serta lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang melingkupinya, sekaligus memberikan kontribusi keilmuan pada kajian *digital governance*, pelayanan publik, dan *street level bureaucracy*.

2. Perspektif Teori

Implementasi kebijakan adalah tahapan krusial dalam proses kebijakan publik karena pada tahap ini keputusan politik diwujudkan dalam tindakan nyata yang berdampak langsung pada masyarakat. Penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975) yang dikenal dengan istilah A Model of The Policy Implementation Process, yaitu pendekatan top-down yang menganalogikan implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, hingga kinerja kebijakan publik, dan berlangsung

dalam hubungan antara enam variabel yang saling memengaruhi (Agustino, 2022).

Pertama, ukuran dan tujuan kebijakan; kinerja implementasi hanya dapat diukur keberhasilannya jika ukuran dan tujuannya realistis dengan sosio-kultur di tingkat pelaksana. Kedua, sumber daya, mencakup sumber daya manusia, finansial, dan waktu yang menopang pelaksanaan kebijakan menjadi tindakan nyata. Ketiga, karakteristik agen pelaksana, yaitu organisasi formal dan informal yang terlibat, di mana kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh kecocokan ciri-ciri agen pelaksana dengan cakupan wilayah kebijakan. Keempat, sikap dan kecenderungan (disposisi) para pelaksana, yaitu penerimaan atau penolakan implementor terhadap kebijakan yang bersifat top-down. Kelima, komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana, yaitu koordinasi sebagai mekanisme dan syarat utama keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Keenam, lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, yaitu sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong atau menghambat keberhasilan kebijakan publik.

Model Van Meter dan Van Horn relevan digunakan karena keenam indikatornya menjembatani pertanyaan dan tujuan penelitian ini dalam menganalisis implementasi piloting project program pada MPP Digital di Kota Bukittinggi, mulai dari perencanaan sampai proses implementasi di lapangan, penyediaan fasilitas dan kelengkapan pelaksanaan, pihak yang bertanggung jawab menjalankan kebijakan, respons pelaksana dalam mengatasi hambatan, kualitas koordinasi antarinstansi, hingga pengaruh lingkungan eksternal termasuk masyarakat selaku pengguna layanan.

Meskipun demikian, penelitian ini tidak memperlakukan model Van Meter dan Van Horn sebagai kerangka yang berdiri sendiri dan bebas kritik. Sebagai model top-down generasi awal, pendekatan ini rentan terhadap kritik klasik bahwa implementasi diperlakukan sebagai proses linear dari keputusan pusat ke tindakan lapangan, padahal realitas piloting project justru memperlihatkan ruang negosiasi dan diskresi yang luas pada level pelaksana. Untuk mengantisipasi keterbatasan tersebut, penelitian ini memosisikan keenam indikator Van Meter dan Van Horn sebagai kerangka deskriptif-analitis utama, sembari membaca setiap temuan secara interpretatif melalui lensa implementasi sebagai proses negosiasi berkelanjutan, sejalan dengan gagasan diskresi pelaksana lapangan dari Lipsky (1980), struktur implementasi sebagai jejaring aktor dari Hjern dan Porter (1981), gagasan non-decision making dari Bachrach dan Baratz (1970) untuk membaca sikap pasif aktor tertentu sebagai pilihan strategis dan bukan kekosongan netral, serta pendekatan pemetaan mundur (backward mapping) dari Elmore (1979) untuk memahami implementasi dari titik pelaksana di lapangan. Pilihan ini memungkinkan penelitian tetap menjelaskan capaian implementasi melalui indikator-indikator baku, sekaligus memberi ruang interpretasi atas anomali dan ketegangan yang tidak sepenuhnya tertangkap model top-down, termasuk ketika pelaksana daerah harus mengambil peran sebagai co-desainer kebijakan secara tidak resmi.

3. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif (qualitative research) yang bersifat induktif dan deskriptif untuk memahami masalah yang terkait dengan individu, fenomena, simbol, dokumen, serta gejala sosial di lapangan secara mendalam, holistik, dan naturalistik. Peneliti menggunakan tipe studi kasus intrinsik karena berupaya memahami secara mendalam kekhususan dan keunikan piloting project MPP Digital Kota Bukittinggi.

Penelitian dilaksanakan di Mal Pelayanan Publik Kota Bukittinggi. Lokasi ini dipilih karena Kota Bukittinggi ditunjuk

KEMENPAN RB sebagai lokus piloting project sesuai Surat Nomor B/124/PP.99/2023 tanggal 5 Februari 2023 perihal Penunjukan Lokasi Pilot dan Pelaksanaan Assessment MPP, sekaligus menjadi satu-satunya representasi Provinsi Sumatera Barat dari sepuluh lokus percontohan MPP Digital Nasional yang ditetapkan Kemenpan RB, sehingga memberikan nilai perbandingan tersendiri dengan daerah lain.

Informan dipilih menggunakan teknik purposive sampling sebanyak sembilan belas orang, meliputi Wakil Wali Kota Bukittinggi, Sekretaris Daerah, Kepala dan Sekretaris DPMPTSP, Wakil Ketua dan Ketua Komisi I DPRD Kota Bukittinggi, para penata perizinan dan penata layanan operasional DPMPTSP, administrator kesehatan dan pelaksana pada Dinas Kesehatan, pelaksana pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kepala Bidang Aplikasi Informatika Diskominfo, serta tiga orang pemohon/pengguna layanan MPP Digital, dilengkapi triangulasi sumber dari Pranata Komputer Ahli Pertama Deputi Bidang Pelayanan Publik Kemenpan RB.

Pengumpulan data dilakukan melalui dua teknik utama, yaitu wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan secara langsung maupun melalui telepon dan pesan untuk mengeksplorasi informasi historis dari narasumber, sedangkan studi dokumentasi mencakup tinjauan terhadap dokumen tertulis dan digital seperti surat keputusan, surat edaran, dan data sekunder terkait. Analisis data dilakukan menggunakan pendekatan emik dan etik, memadukan sudut pandang aktor lokal dengan kerangka konseptual ilmu politik yang objektif, dan divalidasi melalui triangulasi sumber untuk memastikan kredibilitas data.

4. Hasil dan Pembahasan

Kota Bukittinggi tercatat sebagai penyelenggara MPPDN nomor 186 dari 199 daerah se-Indonesia setelah status lokus piloting-nya dikukuhkan Keputusan Menteri PANRB Nomor 457 Tahun 2024, dan pada monitoring dan evaluasi Kemenpan RB memperoleh predikat “Baik” dengan skor 67,06 atau peringkat 81 dari 103 MPP se-Indonesia, di samping penghargaan dari Kementerian Kesehatan atas kepatuhan terhadap ketentuan perizinan tenaga kesehatan. Untuk membedah mekanisme di balik capaian tersebut, subbagian berikut menguraikan temuan pada masing-masing dari enam indikator Van Meter dan Van Horn (1975) secara berurutan, sebelum disintesiskan pada bagian penutup subbab ini.

Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Pada level regulasi tertinggi, ukuran dan tujuan kebijakan MPP Digital berlandaskan hierarki yang jelas, mulai dari Peraturan Presiden Nomor 132 Tahun 2022 hingga Keputusan Menteri PANRB Nomor 457 Tahun 2024 yang mendefinisikan MPP Digital Nasional sebagai penyelenggaraan pelayanan terintegrasi untuk mewujudkan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, kenyamanan, dan keamanan. Namun pada level operasional ditemukan enam dinamika: kriteria penunjukan lokus tersimpan sebagai instrumen kerja internal tim asesmen pusat dan tidak pernah dikomunikasikan secara formal kepada daerah; status hukum penyelenggara berubah dari lokus sementara menjadi penyelenggara definitif diiringi pergeseran otoritas pengelola lokal sebanyak tiga kali dalam tiga tahun; cakupan layanan dikerucutkan dari visi multisektoral yang semula direncanakan mencakup layanan TASPEN dan dinas lain menjadi fokus tunggal sektor kesehatan; standar waktu layanan yang ditentukan lima hari kerja dapat dipersingkat menjadi 1x24 jam bahkan satu jam jika seluruh prasyarat data terpenuhi; harmonisasi ukuran verifikasi lintas kementerian baru mengikat secara hukum melalui Keputusan Bersama lima kementerian dan lembaga pada September 2025, lebih dari

dua tahun setelah piloting dimulai; dan tujuan kebijakan lokal diperluas secara mandiri oleh Pemerintah Kota Bukittinggi dalam Keputusan Wali Kota Nomor 188.45-35-2026 untuk mencakup peningkatan daya saing global dan kesejahteraan masyarakat, melampaui lima nilai layanan yang dirumuskan Kepmenpan RB Nomor 347 Tahun 2024.

> *"Sisi kebijakan secara umum, tujuan kenapa mpp ini dibuatkan kan untuk menyatukan semua pelayanan di satu tempat/gedung, itu kan kebijakan pemerintah pusat, diharapkan masyarakat itu tidak susah mendapatkan pelayanan pemerintah." (Rismal Hadi, Sekretaris Daerah Kota Bukittinggi)*

Temuan ini menegaskan bahwa kejelasan ukuran kebijakan pada level regulasi pusat tidak otomatis diterjemahkan secara konsisten pada level teknis dan lintas kelembagaan di daerah, melainkan terus dinegosiasikan, disesuaikan, dan diperkaya sepanjang proses implementasi berlangsung. Dibaca melalui perspektif Hjern dan Porter (1981) mengenai implementasi sebagai struktur jejaring antaraktor, kondisi ini menunjukkan bahwa ukuran dan tujuan kebijakan pada masa piloting tidak berfungsi sebagai cetak biru yang mengikat secara kaku, melainkan sebagai kerangka acuan yang dinegosiasikan ulang oleh setiap simpul jejaring implementasi sesuai kapasitas dan kepentingannya masing-masing.

Sumber Daya

Sumber daya teknologi dan platform nasional terbukti menjadi enabler signifikan yang mengalihkan beban pengembangan sistem dari daerah ke pusat, memangkas waktu layanan dari lebih dari dua minggu menjadi kurang dari satu jam ketika seluruh prasyarat data terpenuhi. Sumber daya manusia pengelola di DPMPTSP relatif memadai secara struktural dan didukung Bimbingan Teknis di Banyuwangi pada 9–12 Mei 2023, tetapi kapasitas tenaga kesehatan selaku pengguna akhir masih menjadi titik lemah karena sebagian belum terbiasa memperbarui data secara mandiri di SISDMK maupun Satu Sehat. Sumber daya kewenangan terus diperkuat melalui rangkaian Surat Keputusan Wali Kota hingga berpijak pada Keputusan Bersama lima kementerian dan lembaga.

Sebaliknya, sumber daya finansial menjadi persoalan mendasar karena Diktum Keempat Surat Keputusan Tim Pengelola MPPDN 2026 membebankan seluruh biaya operasional pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bukittinggi tanpa mekanisme alokasi khusus dari pusat, sehingga anggaran MPP melekat pada anggaran umum DPMPTSP. Sumber daya data juga menghadapi tantangan struktural: status verifikasi pada MPPD sering tidak sinkron dengan SISDMK akibat perbedaan format nomor sertifikat, persoalan yang berulang kali tidak terselesaikan karena Kementerian Kesehatan jarang hadir dalam rapat evaluasi bersama.

> *"Untuk anggaran khusus mppd ini tidak ada, mpp aja ga ada, secara struktur dan eks obvisio dia ga punya, jadi anggaran mpp itu melekat ke dpmptsp." (Risma Novarina, Sekretaris DPMPTSP Kota Bukittinggi)*

Temuan ini memperkuat proposisi Van Meter dan Van Horn bahwa kecukupan sumber daya bukan hanya soal ketersediaan teknologi dan legitimasi kelembagaan di tingkat makro, melainkan juga soal pemerataan dan kesiapan sumber daya pada setiap titik rantai pelaksanaan, mulai dari pengelola inti, instansi mitra lintas kementerian, sampai pengguna akhir di lapangan. Ketimpangan ini juga dapat dibaca

sebagai bentuk non-decision making dalam pengertian Bachrach dan Baratz (1970): ketiadaan mekanisme alokasi finansial khusus dari pusat bukan semata kelalaian administratif, melainkan pilihan kebijakan yang secara implisit memindahkan risiko fiskal piloting project kepada pemerintah daerah tanpa perlu keputusan politik yang eksplisit dan dapat digugat.

Karakteristik Agen Pelaksana

Status hukum tim pengelola MPPD Kota Bukittinggi mengalami perubahan mendasar sebanyak tiga kali dalam tiga tahun: dari Keputusan Wali Kota Nomor 188.45-250-2023 pada fase pencanangan, bergeser ke Keputusan Sekretaris Daerah Nomor 188.46-14-2025 untuk menangani kerumitan koordinasi lintas-OPD, kemudian kembali ke Keputusan Wali Kota Nomor 188.45-35-2026 yang mendasarkan diri pada Keputusan Bersama lima kementerian dan lembaga serta Undang-Undang Nomor 53 Tahun 2024 tentang Kota Bukittinggi. Struktur tim yang terbentuk juga jauh lebih elaboratif dari persyaratan minimal nasional, dengan dua puluh tujuh personel lintas empat organisasi perangkat daerah dan penambahan bidang pengelola Identitas Kependudukan Digital (IKD) dari Disdukcapil serta pengelola data dari DPMPTSP yang tidak diwajibkan secara eksplisit oleh pusat.

Heterogenitas karakteristik normatif antarinstansi menjadi sumber ketegangan tersendiri. DPMPTSP menampilkan karakteristik paling proaktif dan konsisten mendukung digitalisasi, sedangkan Dinas Kesehatan berada dalam posisi ambivalen karena Surat Edaran Menteri Kesehatan Nomor HK.02.01/MENKES/6/2024 menghapus kewajiban memberi rekomendasi teknis atas permohonan izin tenaga kesehatan, menciptakan kekosongan kewenangan yang tidak segera diisi norma kerja yang jelas. Diskominfo dan Disdukcapil menunjukkan karakteristik yang lebih teknis-fasilitatif dan komplementer. Pada tingkat mitra nasional, Kementerian Kesehatan sebagai pemilik sistem SISDMK dan Satu Sehat justru memperlihatkan kecenderungan kurang aktif dalam forum evaluasi lintas kementerian yang seharusnya menjadi wadah penyelesaian ketidaksesuaian teknis antarplatform.

> *"Jadi kalau yang dibilang birokrasi berbelit itu justru yang dipusat nya." (Risma Novarina, Sekretaris DPMPTSP Kota Bukittinggi)*

Temuan ini memperkuat proposisi Van Meter dan Van Horn bahwa keberhasilan implementasi tidak ditentukan oleh kapasitas satu organisasi inti, melainkan kesesuaian karakteristik seluruh jaringan agen pelaksana, termasuk organisasi mitra di luar kendali langsung pemerintah daerah. Ketidakhadiran Kementerian Kesehatan dalam forum evaluasi lintas kementerian pun lebih tepat dibaca bukan sebagai kealpaan netral, melainkan sebagai bentuk non-decision making (Bachrach & Baratz, 1970) yang secara efektif membiarkan persoalan ketidaksinkronan data tetap berada di luar agenda penyelesaian formal, sekalipun berdampak langsung pada pelaksana di daerah.

Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Komunikasi vertikal dari pusat ke daerah berlangsung melalui tiga kanal: surat resmi bertanda tangan elektronik, forum pertemuan daring dan luring, serta komunikasi informal melalui WhatsApp. Rangkaian surat Kemenpan RB, mulai dari penunjukan lokus, undangan rapat koordinasi, sosialisasi melalui Zoom Meeting bersama lima puluh Kepala DPMPTSP se-Indonesia, hingga undangan Bimbingan Teknis di Banyuwangi, memperlihatkan usaha membangun komunikasi yang sah dan terdokumentasi. Namun ditemukan kesenjangan penting: kriteria penetapan lokus tidak pernah

dicantumkan dalam surat resmi kepada daerah, menciptakan asimetri informasi dan persepsi berbeda di antara informan mengenai alasan terpilihnya Bukittinggi.

Komunikasi informal melalui WhatsApp justru menjadi kanal operasional harian paling efektif sekaligus paling bermasalah, karena instruksi teknis yang mengikat dan bertenggat waktu ketat -- seperti pembaruan data fasilitas kesehatan dan konfirmasi ketersediaan tanda tangan elektronik -- disampaikan melalui kanal yang tidak proporsional dengan tingkat kepentingannya. Pada komunikasi horizontal di tingkat daerah, koordinasi antara DPMPTSP dengan Dinas Kominfo dan Disdukcapil relatif lancar karena bersifat teknis-fasilitatif dengan alur yang jelas, sedangkan koordinasi antara DPMPTSP dengan Dinas Kesehatan menjadi titik paling krusial dan bermasalah, hingga DPMPTSP harus melayangkan Surat Nomor 400.7.5.4/136/DPMPTSP.03/2024 untuk merumuskan tata cara koordinasi baru pasca terbitnya Surat Edaran Menteri Kesehatan.

> *"Kalau bagaimana respon pemohon atau pengguna mppd ini seharusnya lebih gampang lah ya, cuma permasalahannya ada juga tenaga kesehatan ini yang tidak terbiasa mengupdate data diri nya." (Risma Novarina, Sekretaris DPMPTSP Kota Bukittinggi)*

Sejalan dengan proposisi Van Meter dan Van Horn, distorsi komunikasi pada satu titik jaringan implementasi -- dalam hal ini ketidakhadiran Kementerian Kesehatan pada forum evaluasi -- terbukti melemahkan usaha terbaik yang telah dilakukan agen pelaksana di daerah untuk menyelesaikan persoalan teknis secara mandiri.

Disposisi atau Sikap Pelaksana

Disposisi pelaksana piloting project MPP Digital Kota Bukittinggi terpetakan dalam tiga gradasi. Pertama, disposisi proaktif dan berkomitmen tinggi ditunjukkan pimpinan eksekutif daerah dan pengelola teknis DPMPTSP, yang tidak sekadar menerima kebijakan tetapi mengambil inisiatif melampaui kewajiban minimal, seperti konsultasi langsung ke Kemenpan RB dan Kementerian Kesehatan di Jakarta, penyelenggaraan rapat teknis mandiri, serta penerbitan surat protokol layanan baru. Kedua, disposisi profesional-teknis ditunjukkan staf front office DPMPTSP yang berorientasi pada kelancaran eksekusi harian tanpa resistensi normatif terhadap kebijakan.

Ketiga, disposisi terbatas dan fungsional (compliance-bounded) ditunjukkan Dinas Kesehatan, Disdukcapil, dan Diskominfo, yang mendukung program dalam batas domain kewenangan yang dipersepsikan secara sempit tanpa mengambil inisiatif melampaui batas tersebut, khususnya ketika persoalan menyentuh domain di luar kewenangan yang mereka persepsikan. Pada tingkat pengguna layanan, disposisi adaptif ditunjukkan tenaga kesehatan yang merasa terbantu meski sempat kebingungan di awal penggunaan aplikasi.

> *"Kalau tidak ada komitmen pimpinan mungkin tidak akan jalan, karena misinya dari bapak pimpinan itu misi nya yaitu memperbaiki birokrasi di Kota Bukittinggi." (Robby Novaldi, Kepala DPMPTSP Kota Bukittinggi)*

Temuan ini memperkuat proposisi Van Meter dan Van Horn bahwa disposisi positif yang kuat pada satu titik rantai implementasi tidak dapat sepenuhnya mengompensasi disposisi yang lemah atau absen pada titik lain yang sama kritisnya.

Kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik

Pada dimensi ekonomi, dinamisme aktivitas ekonomi Kota Bukittinggi sebagai pusat perdagangan, pariwisata, dan jasa di

Sumatera Barat menciptakan kebutuhan layanan perizinan yang signifikan sekaligus basis massa pengguna yang representatif, diperkuat desain layanan bebas biaya yang dikukuhkan Keputusan Bersama September 2025. Namun ketiadaan anggaran khusus MPP Digital baik dari pusat maupun daerah menjadi persoalan fiskal mendasar, diperparah ketimpangan sumber daya antara perangkat daerah yang didanai APBD Kota dengan instansi vertikal yang bergantung pada anggaran kementerian induknya masing-masing, sehingga sebagian layanan instansi vertikal belum berjalan optimal.

Pada dimensi sosial, ditemukan paradoks bahwa gedung MPP tetap ramai dikunjungi meski sebagian besar layanan telah online, karena masyarakat -- khususnya tenaga kesehatan yang berusia lebih tua -- membutuhkan pendampingan langsung petugas akibat kekhawatiran terhadap keamanan aplikasi yang tidak diunduh dari sumber yang familiar. Anggota Komisi I DPRD Kota Bukittinggi, Dedi Fatria, turut mempertanyakan relevansi sosial-geografis konsep MPP -- yang berasal dari Kabupaten Banyuwangi dengan wilayah luas -- bagi Kota Bukittinggi yang hanya seluas 25,24 km², serta menyoroti belum terintegrasinya layanan Keimigrasian ke dalam gedung MPP hingga saat ini.

> *"Jadi MPP itu bisa sepi karena kebanyakan pengurusannya online tapi kenyataannya sekarang masyarakat masih ramai kesana karena dibantu langsung sama petugas disana." (Zulhamdi Nova Candra, Wakil Ketua II DPRD Kota Bukittinggi)*

Pada dimensi politik, pencanangan MPP Digital oleh Wakil Presiden RI pada 20 Juni 2023 serta Keputusan Bersama lima kementerian dan lembaga pada September 2025 memberikan legitimasi politik yang kuat dan menjadi enabler implementasi. Akan tetapi ditemukan pula kritik tajam dari legislatif mengenai relasi kekuasaan pusat-daerah yang asimetris, termasuk mekanisme kepatuhan berupa penundaan dana alokasi daerah atau penilaian buruk kepala daerah apabila kebijakan pusat tidak dijalankan, sekalipun aplikasi yang disediakan belum sepenuhnya sesuai kebutuhan teknis daerah.

Sintesis Antarindikator

Analisis terhadap keenam indikator Van Meter dan Van Horn menunjukkan bahwa implementasi piloting project MPP Digital Kota Bukittinggi telah mencapai tingkat keberhasilan yang cukup signifikan namun belum optimal. Keberhasilan paling terukur terlihat dari mutu pelayanan "A" atau Sangat Baik pada Indeks Kepuasan Masyarakat selama tiga tahun berturut-turut, yaitu 90,644 pada 2024, 89,373 pada 2025, dan 89,217 pada 2026, dengan tren peningkatan konsisten pada unsur ketepatan waktu layanan dari 3,538 pada 2024 menjadi 3,621 pada 2026.

Berbeda dari kajian-kajian sebelumnya yang lebih banyak mengidentifikasi hambatan infrastruktur teknologi dan kapasitas sumber daya manusia lokal sebagai faktor penentu utama keberhasilan e-government di Indonesia (Maharani dkk., 2026; Febrian dkk., 2023; Ariski dkk., 2023), penelitian ini menemukan bahwa pada kasus piloting project MPP Digital Kota Bukittinggi, infrastruktur teknologi dan kapasitas sumber daya manusia lokal justru relatif memadai dan bukan titik lemah dominan. Hambatan utama justru berasal dari ketidakhadiran mitra kementerian teknis di tingkat nasional dalam forum koordinasi, yang membuktikan bahwa hambatan implementasi sistem digital pemerintah telah bergeser dari persoalan kesiapan infrastruktur dan kapasitas lokal menuju persoalan interoperabilitas kelembagaan dan komitmen koordinasi lintas kementerian.

Temuan lapangan juga memperlihatkan keterbatasan model Van Meter dan Van Horn ketika diterapkan pada kebijakan yang masih berstatus piloting berbasis platform digital tersentralisasi. Pertama, model ini tidak memiliki kategori khusus untuk kebijakan yang sifatnya masih dalam tahap uji coba, dengan desain, kewenangan, dan ukuran keberhasilan yang terus berubah. Kedua, model ini memperlakukan komunikasi sebagai persoalan transmisi linear, padahal temuan penelitian menunjukkan komunikasi juga mencerminkan ketimpangan kewenangan antara pusat dan daerah. Ketiga, model ini mengukur kepatuhan terhadap desain kebijakan yang sudah given, sementara pelaksana di lapangan pada kenyataannya dituntut berperan sebagai co-desainer implementasi secara tidak resmi ketika menghadapi sumber daya kritis yang dikendalikan otoritas eksternal yang tidak dapat mereka pengaruhi. Keterbatasan ini tidak meniadakan relevansi model Van Meter dan Van Horn sebagai kerangka analisis utama, tetapi menegaskan perlunya perluasan model tersebut agar mampu menangkap dinamika kebijakan piloting berbasis platform digital tersentralisasi secara lebih utuh.

Dibaca secara interpretatif melalui pendekatan pemetaan mundur (backward mapping) dari Elmore (1979), pola ini menunjukkan bahwa keberhasilan prosedural piloting project MPP Digital Kota Bukittinggi sesungguhnya ditopang oleh kemampuan pelaksana di titik pelayanan menyusun ulang strategi implementasi dari bawah -- mulai dari inisiatif konsultasi mandiri ke Jakarta, penerbitan protokol layanan lokal, hingga negosiasi tata cara koordinasi baru -- untuk mengisi kekosongan arahan dari titik-titik jaringan yang pasif di tingkat pusat. Dengan demikian, capaian mutu layanan yang tinggi tidak sepenuhnya dapat dimaknai sebagai bukti keberhasilan desain kebijakan top-down, melainkan lebih tepat dibaca sebagai hasil kerja adaptif pelaksana lapangan dalam menutup celah yang ditinggalkan oleh lemahnya interoperabilitas kelembagaan pusat, sebuah dinamika yang berada di luar jangkauan penjelasan model Van Meter dan Van Horn dalam bentuknya yang asli.

5. Simpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi piloting project program pada Mal Pelayanan Publik Digital Kota Bukittinggi berjalan berhasil secara prosedural, ditandai dengan konsistensinya mutu pelayanan "A" pada Indeks Kepuasan Masyarakat selama tiga tahun berturut-turut, namun belum optimal secara substantif karena masih menyisakan tantangan struktural lintas instansi yang tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah daerah sendirian. Ukuran dan tujuan kebijakan yang berlapis dan terus dinegosiasikan, profil sumber daya yang asimetris antara kekuatan teknologi-kewenangan dengan kelemahan finansial-data, heterogenitas karakteristik dan disposisi antarinstansi pelaksana, tiga jaringan komunikasi yang tidak setara efektivitasnya, serta ketegangan kondisi ekonomi-sosial-politik secara bersama-sama membentuk ekosistem implementasi yang jauh lebih kompleks daripada sekadar penerapan sistem teknologi informasi baru.

Secara teoretis, penelitian ini memperkuat sekaligus memperluas proposisi Van Meter dan Van Horn bahwa keberhasilan implementasi kebijakan merupakan hasil interaksi enam indikator yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, sekaligus mengungkap bahwa dalam konteks kebijakan digitalisasi layanan publik yang masih berstatus piloting dan melibatkan ekosistem lintas kementerian, konsistensi keterlibatan aktif kementerian mitra dalam forum evaluasi teknis pada indikator komunikasi antarorganisasi terbukti berpengaruh sangat kuat terhadap keberhasilan implementasi, sama pentingnya dengan relevansi sosial-geografis desain kebijakan terhadap konteks

lokal. Penelitian selanjutnya disarankan memperluas kajian pada dimensi interoperabilitas kelembagaan digital lintas kementerian serta inklusivitas digital bagi semua segmen pengguna layanan sebagai agenda penelitian implementasi kebijakan digitalisasi pelayanan publik di Indonesia ke depan.

6. Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada kedua dosen pembimbing, yaitu Ibu Dr. Irawati, S.IP., MA (Pembimbing I) dan Bapak Dr. Zulfadli, S.H.I., M.Si (Pembimbing II), serta Program Magister Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, dan seluruh informan penelitian di lingkungan Pemerintah Kota Bukittinggi, kepada DPMPTSP Kota Bukittinggi, DPRD Kota Bukittinggi, serta Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang telah bersedia diwawancarai dan memberikan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

7. Referensi

Adinda, K., Yusmanita, F., & Ainaini, N. (2023). Optimalisasi Penerapan Digitalisasi Terhadap Mal Pelayanan Publik Pekanbaru. Yudabbiru: *Jurnal Administrasi Negara*, 5(1).

Agustini, dkk. (2023). *Metode Penelitian Kualitatif (Teori dan Panduan Praktis Analisis Data Kualitatif)*. Deli Serdang. PT Mifandi Mandiri Digital.

Agustino, L. (2022). Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi ke-2). Bandung. Alfabeta, CV.

Ariski, D. Y. A., Yuningsih, T., & Herawati, A. R. (2023). Implementation of Public Service Malls (MPP) in Improving One Stop Integrated Services (PTSP) in Rembang Regency. *Jurnal Public Policy*, 9(4).

Ariyanti, A. D., Simanjuntak, J. H., Jafar, M. I., & Nugroho, R. (2024). Analisis Implementasi Kebijakan Mal Pelayanan Publik di Indonesia. *Jurnal Informatika Ekonomi Bisnis*, 6(4).

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2009). Handbook of Qualitative Research. Yogyakarta. Pustaka Belajar.

Didin, D., Akib, H., Haedar, A. W., & Yandra, A. (2024). The role of E-government in public services: A bibliometric analysis. *Journal of Contemporary Governance and Public Policy*, *5*(2), 111-134.

Dunggio, R., dkk. (2025). Birokrasi di Era Digital: Tantangan dan Peluang dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik. *Journal of Social Science Research*, 5(4).

Dwiyanto, A. (2015). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Fadhila, E., Yuswarni, Y., Firdaus, A., Yandra, A., & Arizal, A. (2023). Implementation of batik wastewater management policy: A case study of Pekalongan city. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, *13*(2), 825.

Febrian, R. A., Rahman, K., Yuza, A. F., & Zainal. (2023). Local Government Innovation Model in Pekanbaru City, Indonesia: A Study of Public Service Mall. Otoritas: *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 13(2).

Hardiansyah. (2018). Kualitas Pelayanan Publik. Yogyakarta. Gava Media.

Hasan, M., dkk. (2022). Metode Penelitian Kualitatif. Sukoharjo. Tahta Media Group.

Hayat. (2021). Manajemen Pelayanan Publik. Depok. PT RajaGrafindo Persada.

Maharani, R. S., dkk. (2026). Transformasi Pelayanan Publik Berbasis Agile Governance: Studi Kasus pada Mall Pelayanan Publik di Kabupaten Banyuwangi. *Jurnal Interelasi*, 2(1).

Marfu'ah, S., dkk. (2024). Digitalisasi Pelayanan Publik: Ketidaksiapan Masyarakat dalam Penggunaan Aplikasi Identitas Kependudukan Digital di Bojonegoro. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 15(2).

Nasution, F. A. (2023). Metode Penelitian Kualitatif. Harva Creative.

Oktaviani, S., dkk. (2025). Public Service Mall: Integration Quality in Education Services. *Journal of Public Policy (Social Politics Sciences)*, 3(2).

Rafi, A. M., dkk. (2023). Agile Governance in Public Services: A Website Study of Mal Pelayanan Publik in the Special Region of Yogyakarta. Artikel. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Ratminto, & Winarsih, A. S. (2016). Manajemen Pelayanan (Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal). Yogyakarta. Pustaka Pelajar.

Redha, M. R. M., Sumarno, D. A., & Alimudin, A. (2025). Transformasi Digital Layanan Publik di Kota Batam: Tantangan dan Peluang Menuju Tata Kelola Berkelanjutan. Jurnal. Dialektika Publik.

Rizky, M. A., dkk. (2025). E-Government: Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pelayanan Publik di Indonesia. *Journal of Social Science Research*, 5(1).

Septian, E., & Kriswibowo, A. (2024). Faktor Sukses E-Government dalam Pelayanan Perizinan Melalui Surabaya Single Window (SSW) Alfa di Kota Surabaya. Ganaya: *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 7(2).

Sugiyono. (2013). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D (19th ed.). Bandung. Alfabeta.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

Yandra, A. (2016). E-goverment dengan memanfaatkan teknologi informasi. *Jurnal Politik Universitas Nasional*, *12*(1), 126022.

Yakin, H. I. (2021). Metode Penelitian Kualitatif. Garut. CV. Aksara Global Akademia.

Yin, R. K. (2011). Studi Kasus: Desain dan Metode. Depok. PT Raja Grafindo Persada.